



Universidad del Salvador- Facultad de Ciencias Sociales

Carrera de Ciencia Política

Política ambiental y democracia federal en Argentina (1994-2013)

Marco Trombetta

Tesina para obtener el Título de Licenciatura en Ciencia Política

Tutora: Profesora Cecilia Galván

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

<u>Email del Autor:</u> marco_trombetta@hotmail.com
<u>Fecha de entrega:</u> 19/06/2013

INDICE GENERAL

Introducción.....	Pág. 3
Capítulo I: Antecedentes.....	Pág. 5
Capítulo II: Marco Teórico.....	Pág. 7
1. Las políticas ambientales.....	Pág. 7
2. La legislación ambiental y el federalismo.....	Pág. 13
3. Metodología y objetivos de investigación.....	Pág. 16
Capítulo III: La ley de bosques nativos.....	Pág. 18
1. Problemática ambiental.....	Pág. 18
2. Tratamiento Legislativo.....	Pág. 19
a) Cámara de Diputados.....	Pág. 20
b) Cámara de Senadores.....	Pág. 26
c) Voto de los legisladores: ¿issue de posición o issue de valencia?...P.	30
3. Reglamentación.....	Pág. 38
a) Misiones.....	Pág. 42
b) Formosa.....	Pág. 44
c) Salta.....	Pág. 46
Capítulo IV: La ley de glaciares.....	Pág. 50
1. Problemática ambiental.....	Pág. 50
2. Tratamiento Legislativo.....	Pág. 51
a) Cámara de Diputados.....	Pág. 52
b) Cámara de Senadores.....	Pág. 60
c) Voto de los legisladores: ¿issue de posición o issue de valencia?...P.	67
3. Reglamentación.....	Pág. 75
a) La Rioja.....	Pág. 77
b) San Juan.....	Pág. 78
c) Catamarca.....	Pág. 79
Conclusiones.....	Pág. 81
Anexos.....	Pág. 87
Entrevistas.....	Pág. 95
Bibliografía.....	Pág. 96

Sabemos más sobre los errores del pasado que sobre los peligros del futuro próximo. Hará falta un enorme esfuerzo colectivo para desarrollar una estrategia de transformación lúcida. Mientras tanto, la desintegración del sistema continúa y los ingeniosos defensores de la jerarquía y de los privilegios no perderán tiempo en buscar problemas y soluciones para que "cambie todo sin que nada cambie". Se ha de revisar nuestras estrategias [...] hasta, incluso, nuestros análisis".

Immanuel Wallerstein, Después del liberalismo

INTRODUCCIÓN

El estudio de la problemática ambiental en la ciencia política ocupa un lugar aún marginal. Un enfoque basado en la relación sociedad-naturaleza tuvo un desarrollo en las ciencias sociales muy reciente (Zarrilli, 2011), ligado a una problemática ambiental muy diversa y cada vez más amplia en la medida que aparecían conflictos ambientales y se introducían en las agendas políticas de los gobiernos. Las investigaciones sobre la relación entre el Federalismo y la política ambiental han sido investigadas por disciplinas de la economía y del derecho, basándose en estudios de políticas públicas ambientales. El énfasis fueron los "outcomes" de acuerdo a las competencias ambientales de los gobiernos descentralizados y se omitieron procesos previos, como por ejemplo, el tratamiento legislativo de las políticas ambientales. Ahora bien, por el valor intrínseco de los asuntos ambientales, éstos pueden ser considerados como "issues" de valencia (Stokes, 1963). En primer lugar, porque implicarían la asociación de los partidos con alguna condición evaluada positiva o negativamente por el electorado en su conjunto. En segundo lugar, es de presumir que los individuos estarán a favor de políticas de conservación y de protección ambiental, esperando consecuentemente que los partidos políticos voten a favor. Asimismo, el contexto del cambio climático y sus posibles impactos en Argentina son demostraciones de que la temática ambiental es de importancia estratégica para el desarrollo económico.

Sin embargo, si bien, la problemática ambiental constituye un tema relevante e instalado en los medios de comunicación y la opinión pública, resulta paradójal *a prima facie* que el tratamiento legislativo de las propuestas de protección ambiental presentadas en el Congreso Nacional evidencie un alto

grado de conflictividad y distintas posturas, como se mostrará más adelante. Esto es así, porque la protección de áreas geográficas con el objetivo de proteger el medio ambiente y la legislación sobre ello, implican la inutilización de recursos previamente explotados. Cabe esperarse, entonces que los actores afectados por esto tengan una mirada cautelosa y defensiva de las políticas ambientales. Siguiendo a Stepan (Stepan, 1998) hablando de federalismos distorsivos donde minorías pueden impedir la implementación de políticas decidida por una mayoría (generando políticas nacionales distorsivas) y a Reynoso (Reynoso, 2004) demostrando la distorsión del federalismo Argentino con la sobre-representación de fuerzas provinciales (una de las más altas del mundo), nos podemos preguntar cómo fue el proceso legislativo con dos leyes que entraron en la agenda institucional en Argentina : La Ley de Bosques Nativos (2007) y la Ley de Protección de Glaciares (2010). ¿Fue un proceso marcado por la oposición rígida de los intereses económicos involucrados? Y si hubo una situación de conflicto ¿se vio reflejada en una tardía reglamentación de estas leyes en las provincias interesadas? Siguiendo a Stepan y Reynoso con el peso distorsivo de las minorías, éstas buscarían las políticas del *status quo* y se opondrían al cambio. ¿Qué nos dice el trayecto político institucional en torno a estas dos leyes? ¿Hay una relación de conflicto o de cooperación entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso con estas temáticas? ¿Es verdad que cuando hay una política pública ambiental preferida por una mayoría puede verse vetado por minorías? Visto la problemática ambiental con el fenómeno del cambio climático, ¿las minorías sobrerrepresentadas se opondrán a políticas ambientales por los intereses económicos involucrados? ¿Esto se aplica al caso Argentino?

Estos interrogantes, se verán condensados en la siguiente pregunta de investigación:

¿Existió una distorsión federal entre una mayoría nacional y minorías provinciales tanto en el tratamiento de dos políticas ambientales de conservación de recursos naturales dentro del Congreso de la Nación como en su reglamentación a nivel nacional?

CAPÍTULO I : ANTECEDENTES

En la ciencia política, la relación entre las políticas ambientales y la dinámica institucional en torno a su tratamiento (proceso legislativo) e implementación sigue siendo aún poco analizada. Los trabajos académicos existentes en relación al desarrollo sustentable y el federalismo provienen primordialmente de Europa y Estados-Unidos dentro de las disciplinas de la economía y del derecho). En la disciplina de la ciencia política, se podría establecer como punto de partida los debates en torno al "federalismo ambiental " en los Estados-Unidos, donde se debatía si el gobierno federal o el gobierno sub-nacional habrían de aplicar impuestos por contaminación (Oates, 1971) contemplando la problemática de la división de funciones y competencias entre las distintos niveles de gobierno. Pero posteriormente, el debate ha ido evolucionando y abarcó los procesos de descentralización en la década del 80' y del 90': cómo los Estados Federales (en países industrializados y en desarrollo) habrían de descentralizar las funciones y coordinar recursos entre distintas entidades gubernamentales (Percival, 1995; Leftwich, 1993) para implementar políticas ambientales de preservación y de uso racional de recursos naturales. En un nivel más teórico, surgieron incluso, aquellos que insinuaban que el Estado había de centralizar aún más sus funciones ante la posibilidad del bloqueo de actores frente a políticas ambientales necesarias, fruto de la descentralización y aparición de nuevos actores que pueden bloquear políticas (Mohan&Stokke, 2010; Beeson, 2010). Ubicándose dentro de la temática, las investigaciones de las políticas ambientales y del federalismo se concentraron en los "outcomes" de las políticas públicas ambientales con mediciones como huella ecológica, (EPI) Environmental Performance

Index(Fiorino,2011) .Se evaluaba de tal manera la descentralización en los federalismos y su eficiencia para abordar las problemáticas ambientales a nivel local/regional. El foco se dio en particular sobre la organización de la estructura política y fiscal de un Estado moderno.

A lo largo de las décadas, en América Latina se dio "tanto en el discurso de actores políticos domésticos e internacionales como en la agenda de investigación académica, una fuerte revalorización de la descentralización y del localismo" (Gutiérrez, 2009) en lo cual se ha traducido en programas de reforma, nuevas políticas públicas y nuevos textos constitucionales. En Argentina, también surgió la problemática: se ha hablado del "Federalismo Ambiental Argentino" (Lavié, 1996) debido a la reforma constitucional, denominando aquel concepto como las nuevas relaciones que provoca el reparto de competencias en materia ambiental. Los estudios existentes se han concentrado por lo tanto en las dificultades de implementación de políticas ambientales por cuestiones intra-jurisdiccionales, ausencia de coordinación inter-jurisdiccional como también de distribución de competencias con los municipios usando como referencia el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) (Gutiérrez, 2009,2012; Rezk,2005).

Se observa también estudios de política ambiental longitudinal (Valle Díaz, 2006) brindando un marco conceptual histórico. Lo que se destaca de estos trabajos es la crítica a una ausencia de agenda ambiental en la agenda institucional gubernamental Argentina (Castelli, 2006, Gutiérrez, 2009). Se afirma que en Argentina, la problemática ambiental "(que viene ocupando un espacio cada vez mayor en la vida política) no posee aún un tratamiento en el debate político que sea imagen de su importancia" (Zarrilli, 2011). Sin embargo, no se analizan las causas o los factores para brindar explicaciones acerca de esta ausencia. La literatura del desarrollo sustentable se sigue concentrando tanto en los "outcomes" de las políticas públicas como en la descripción de las funciones de las distintas entidades gubernamentales y su coordinación. La tendencia es la omisión del análisis de ciertos procesos de las políticas ambientales, cuyo análisis pueden ser importantes para entender si existen procesos flexibles o rígidos por parte de intereses económicos rígidos basados en un desarrollo económico no sustentable. No hay una base de datos sobre

cuántos proyectos ambientales se presentaron en comisiones, qué actores los presentan, cómo ha sido su trámite legislativo, cuántos llegan al pleno y, finalmente, qué actores frenan o alientan la generación de estas políticas. Tampoco se ha estudiado la reglamentación de las dos políticas ambientales que han sido sancionadas, a ver si la resistencia o apoyo se han visto reflejadas en su rápida o lenta reglamentación. Son estos interrogantes y planteos que busca investigar este trabajo.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO

II.1. Las Políticas Ambientales

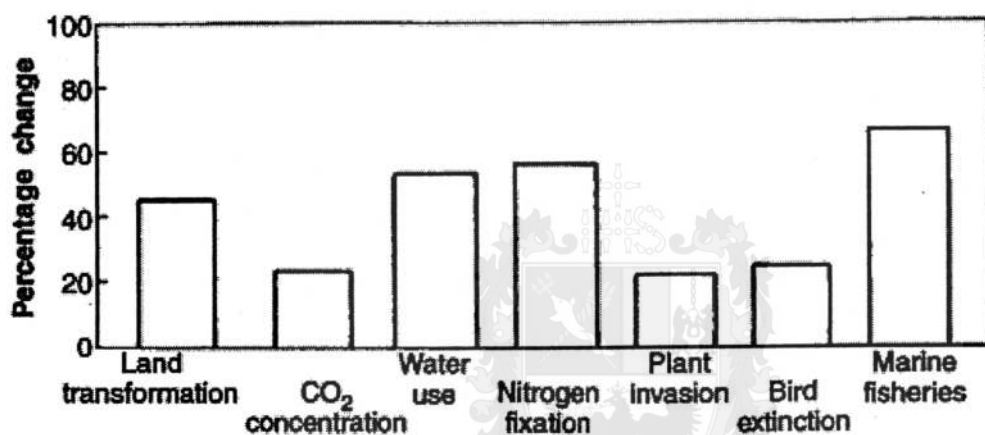
Cuando se habla de ambiente, ¿qué se entiende por aquello? Tomamos la definición de ambiente dada por Seoáñez Calvo (1999) en cuanto éste “[...] resulta las circunstancias y condiciones en que se encuentra un ser vivo. Lo constituyen el biotopo (hábitat de clima, suelo, y condiciones bióticas uniformes) en que se ubica la biocenosis (conjunto de organismos vegetales y animales que viven en un mismo biotopo o conjunto de fósiles de seres que vivieron en las mismas épocas de sedimentación de los estratos en que se localizan en la actualidad)”. Esta definición resalta las relaciones existentes entre las especies y la totalidad del ambiente que se caracterizan por su interdependencia para el equilibrio del ecosistema (Norberto, 2007). Además, contempla la variable temporal que es determinante para entender los cambios y desafíos que surgen en base a la actividad antropomórfica. Surge ahora una pregunta: ¿Por qué estudiar al medio ambiente? ¿En qué es relevante?

Hay que empezar por una definición de lo que es la economía. Esto es, se ocupa de cómo administrar recursos escasos, con el objetivo de producir bienes y servicios y distribuirlos para su consumo entre los miembros de una sociedad para satisfacer sus necesidades (Saidón, 2009). Ahora bien, el ciclo de vida de bienes y servicios está compuesto por distintas etapas que pueden ordenarse cronológicamente: extracción de recursos naturales (escasos), procesamiento, comercio y disposición final (Pengue, 2009). Este estudio se concentra en dos políticas ambientales que buscan regular actividades

extractivas como la industria de la madera (Ley de Bosques) como la industria minera (Ley de Glaciares) y es de relevancia el carácter problemático que representan dichas actividades productivas.. La etapa de extracción tiene distintas clases de impactos ambientales negativos: por un lado, la extracción de recursos no agotables termina en su agotamiento (como también, con altas tasas de extracción- la sobre-explotación- de un recurso renovable puede llegar a convertirse en no-renovable). Por otro lado, la extracción provoca la contaminación de aguas, el aire y la tierra, como es el caso de la megaminería a cielo abierto (Saidón, 2009). La disciplina de la economía las contempla como "externalidades" negativas de las actividades económicas, pero el principio de desarrollo y de crecimiento económico del capitalismo, especialmente luego de la expansión económica desde la década del 50 de Europa, América del Norte y Asia llevaron a que este proceso sea insostenible (Godard, 2010). El consumismo fue el sostén del sistema capitalista pero a su vez, necesitaba de actividades económicas para mantener el crecimiento económico. El desarrollo económico generó problemas ambientales, y éstos tuvieron y siguen teniendo efectos perjudiciales sobre la calidad de vida y "sobre la vida" de la población. Antiguas enfermedades como la cólera, fruto de la contaminación del agua, u enfermedades respiratorias (el asma) especialmente en centros urbanos, se han agudizados en las últimas décadas (Pengue, 2009). Por ende, los problemas ambientales fruto de actividades antropomórficas relevan de sus perjuicios tanto sobre la salud de las poblaciones como también sobre el ambiente, base de toda pirámide en una economía. Si el propósito de una economía es expandir sus mercados y crecer, se tiene que atender las problemáticas ambientales; sino, se terminará minando el crecimiento económico (Stern, 2007). No obstante, lo más crítico no es el agotamiento de los recursos no renovables, sino la escasez de los recursos renovables. Sobre ello, se advierte que "el mundo enfrenta una escasez cada vez mayor de recursos renovables esenciales para sostener el ecosistema y para la supervivencia humana, como consecuencia de la deforestación, el agotamiento del agua, la reducción de la existencia de los peces y la pérdida de la diversidad biológica."¹. El proceso no se está enlenteciendo, sino que, por el

¹Ver Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano, 2006

contrario, parece aumentar su ritmo cada día. “Las principales causas de que continúe deteriorándose el medio ambiente mundial son las modalidades insostenibles de consumo y producción, particularmente en los países industrializados” dice la Agenda 21.² Los estudios acerca del impacto del Hombre sobre la naturaleza fueron creciendo demostrando la alteración del equilibrio existente en los ecosistemas. El célebre estudio de Peter Vitousek (1997) midió con mucha precisión el extremo hasta el cual los seres humanos dominan hoy en día los sistemas naturales.



Fuente: Vitouzek et al. (1997)

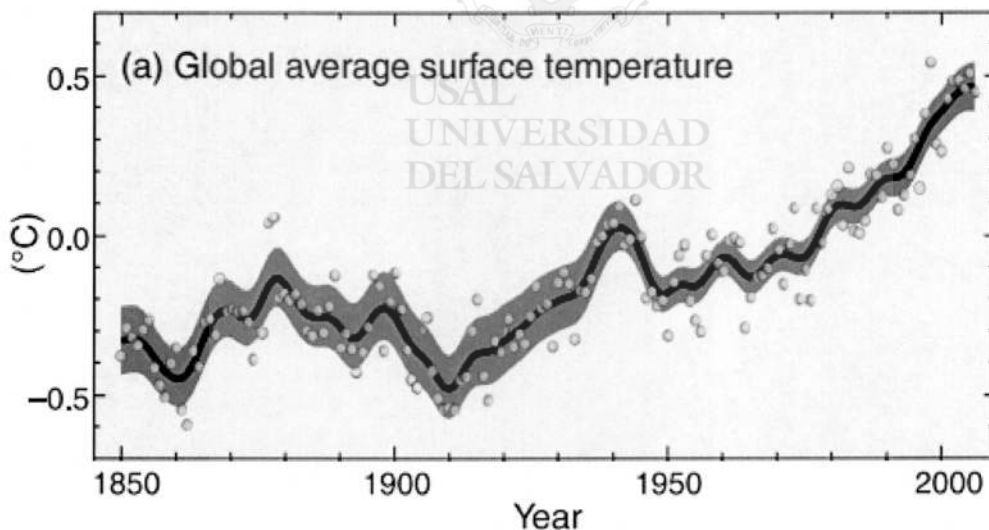
El estudio abarca cómo la humanidad se apropia en la actualidad de los recursos vitales de los ecosistemas terrestres del planeta y generan una alteración en el equilibrio de los ecosistemas que implica cambios en ella (peyorativos en su mayoría, como la pérdida de la biodiversidad). Vitouzek se concentró en siete ámbitos de los sistemas naturales de la Tierra para demostrar el grado de apropiación de los mismos por parte de los seres humanos. Entre ellos, se observan la transformación del suelo, la concentración de CO₂, la utilización del agua, la fijación de nitrógeno, la invasión de plantas, la extinción de aves y la pesquería marina. Cada barra presenta un fuerte indicador de hasta qué punto la humanidad ha llegado a dominar algunos aspectos de la procesos ecológicos fundamentales (Sachs, 2008). El producto anual de la economía del mundo creció de 31 billones de

² Ver Agenda 21, Conferencia de Estocolmo, 1972.

dólares en 1990 a 42 billones de dólares en 2000, y había ascendido apenas 6,2 billones dólares en 1950. Este aumento de la actividad económica permitió la creación de millones de nuevos empleos y permitió que la gente consumiera más. En la actualidad, los niveles de consumo y de producción, basados en la superficie productiva media ecológica mundial, superan en un 25% la capacidad ecológica de la Tierra, lo que significa que la humanidad está gastando el capital natural del planeta a un ritmo considerable (Pengue, 2008).

Por el otro lado, aparece la amenaza del cambio climático. El Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC, 1992) entiende por cambio climático “como una modificación del clima atribuida, directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables”. El cambio climático es un problema grave: de mantenerse las tendencias actuales de emisión, las temperaturas globales medias podrían incrementar en 2-3 °C hacia el año 2100 (IPCC, 2007).

Gráfico 1: Cambios en temperatura media global



Fuente: Intergovernmental Panel on Climate Change, Fourth Assessment report (2007)

Como se observa en el Gráfico 1, los cambios en la temperatura media global